Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 487 Evaluatie wet markt en overheid

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 29 augustus 2016

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken[1] hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Economische Zaken met bijlage van 3 juni 2016[2], inzake de evaluatie van de Wet markt en overheid. Naar aanleiding hiervan is op 30 juni 2016 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 25 augustus 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer

[1] Samenstelling:
Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV) *(vice-voorzitter)*, Gerkens (SP) *(voorzitter)*, Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Vreeman (PvdA), Klip-Martin (VVD).

[2] Kamerstukken I 2015/16, 34 487, A.

kst-34487-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Minister van Economische Zaken

Den Haag, 30 juni 2016

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken hebben met belangstelling kennis-genomen van uw brief met bijlage van 3 juni 2016[3], inzake de evaluatie van de Wet markt en overheid. De leden van de D66-fractie zijn u erkentelijk voor de informatie over de evaluatie en hebben nog een aantal vragen. De leden van de CDA-fractie sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de D66-fractie. Ook de 50PLUS-fractieleden sluiten zich graag aan bij deze vragen.

De evaluatie laat zien dat rond 90 procent van de overheden economische activiteiten verricht, dat wil zeggen activiteiten die concurreren met die van het private bedrijfsleven. Als voorbeelden worden onder andere genoemd het inzamelen van bedrijfsafval en het exploiteren van kampeerplaatsen. De Wet markt en overheid heeft ten doel in dit soort gevallen zo gelijk moge-lijke concurrentieverhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven te creëren. Volgens de evaluatie wordt dit doel echter niet bereikt, omdat overheden veelvuldig gebruikmaken van de mogelijkheid die de wet biedt om gedragsregels niet na te leven door een beroep op het algemeen belang: 90 procent van de gemeenten geeft aan hierop een beroep te doen, bijvoorbeeld bij het exploiteren van jachthavens. U noemt in uw brief als bezwaar tegen het in de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Ziengs (VVD) en Verhoeven (D66)[4] gedane «nee, tenzij»-voorstel dat «noodzakelijkheid» en «proportionaliteit» moeilijk te operationaliseren criteria zijn.[5] Bent u van mening dat het criterium «algemeen belang» eenvoudiger te operationaliseren is? De huidige wet geeft geen definitie van «algemeen belang» in de context van de wet. Welke operationalisering zou u aan dit criterium geven? Bent u van mening dat in het kader van deze wet het verkrijgen van middelen ter bekostiging van overheidsuitgaven te beschouwen is als algemeen belang?

U geeft aan naar aanleiding van de evaluatie de algemeen belanguitzondering aan te willen scherpen via specifieke motiveringsvereisten en inspraak vooraf van ondernemers.[6] Begrijpen de D66-fractieleden het goed dat dit een van-geval-tot-geval-aanpak is? Zou het niet de voorkeur hebben nu u het «nee, tenzij»-voorstel niet overneemt om het «algemeen belang»-criterium te operationaliseren en daarbij te concretiseren welke activiteiten daar wel of niet onder kunnen vallen? Hoe zou een dergelijke aanpak zich vanuit efficiëntie en gelijk speelveld verhouden tot uw voorstel? Zijn er in Nederland overheden die economische activiteiten exploiteren waarvoor zij zelf ook als overheid de condities, zoals heffingen, mogen bepalen? Zo ja, hoe beoordeelt u dit?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 29 juli 2016.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
A.M.V. Gerkens

---

[3] Kamerstukken I 2015/16, 34 487, A.
[4] Kamerstukken II 2015/16, 34 316, nr. 2.
[5] Kamerstukken I 2015/16, 34 487, A, p. 5.
[6] Kamerstukken I 2015/16, 34 487, A, p. 5–6.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2016

Hierbij zend ik u de antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie, die worden gesteld mede namens de leden van de CDA-fractie en de 50PLUS-fractie naar aanleiding van mijn brief[7] over de evaluatie van de Wet markt en overheid.

De leden verwijzen naar het bezwaar dat in bovenvermelde brief is genoemd tegen een «nee, tenzij»-stelsel, namelijk dat «noodzakelijkheid» en «proportionaliteit» moeilijk te operationaliseren criteria zijn. De leden vragen of het criterium algemeen belang eenvoudiger te operationaliseren is en vragen welke operationalisering ik aan het criterium zou geven.
Het algemeen belang is een moeilijk te operationaliseren criterium. Met een wettelijke definitie van wat een algemeen belang is in het kader van de Wet markt en overheid zou een situatie kunnen ontstaan waarbij onvoldoende rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Het criterium algemeen belang komt in meerdere wetten voor en beoogt bestuursorganen de benodigde discretionaire ruimte te laten om een invulling te kiezen die voor het specifieke geval geschikt is. Operationalisering van wat onder algemeen belang moet worden verstaan, zou daar afbreuk aan doen. Dit geldt ook voor de Wet markt en overheid. Daarom ben ik niet voornemens het criterium algemeen belang te operationaliseren in de wet, maar wel de procedure voor de algemeenbelanguitzondering aan te scherpen. Met een aanscherping van procedure waarmee overheden bepalen of een activiteit in het algemeen belang is, wordt voorkomen dat activiteiten te eenvoudig kunnen worden gekwalificeerd als in het algemeen belang en de wettelijke gedragsregels die ongelijke concurrentie tegengegaan niet meer gelden. Ik denk daarbij aan specifieke motiveringsvereisten en meer inspraak voor ondernemers voordat overheden eventueel gebruikmaken van een uitzondering op de gedragsregels.

De leden vragen of het verkrijgen van middelen ter bekostiging van overheidsuitgaven in het kader van de Wet markt en overheid kan worden beschouwd als algemeen belang.
Indien met het «verkrijgen van middelen ter bekostiging van overheidsuitgaven» het innen van belastingen wordt bedoeld, is die activiteit op zich zelf niet te beschouwen als economische activiteit en zou daarmee buiten de werkingssfeer van de wet vallen. Wel kan het zo zijn dat bij het verrichten van economische activiteiten ook middelen worden verkregen die gebruikt kunnen worden voor het bekostigen van overheidsuitgaven. Het ligt echter niet voor de hand om voor het verkrijgen van middelen een algemeen belanguitzondering in te roepen. Als overheden de algemeen belanguitzondering gebruiken, betekent dit namelijk veelal dat ze de gedragsregel die doorberekening van integrale kosten verplicht niet toepassen. Overheden verrichten dan een economische activiteit beneden de integrale kostprijs en maken in feite verlies op de activiteit. Die overheid zal daarom de activiteit waarschijnlijk niet verrichten om middelen te verkrijgen om overheidsuitgaven te bekostigen. Indien het doel van het verrichten van een economische activiteit het verkrijgen van middelen zou zijn, zal een overheid immers juist meer dan de integrale kosten van de activiteit moeten doorberekenen en daar staat de Wet markt en overheid niet aan in de weg.

[7] Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 487, A.

De leden vragen of het door mij voorgestelde beleidsvoornemen een van-geval-tot-geval-aanpak is.
In de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet markt en overheid stel ik voor om de algemeen belanguitzondering aan te scherpen. Hierbij denk ik aan scherpere motiveringsvereisten en meer inspraak voor ondernemers vooraf. Overheden houden hiermee, net als in de huidige wet, de mogelijkheid om per geval af te wegen of het in het algemeen belang is om een bepaalde activiteit al dan niet uit te zonderen van toepassing van de gedragsregels. In die zin zijn het huidige stelsel en mijn beleidsvoornemen te kwalificeren als een van-geval-tot-geval-aanpak.

De leden vragen of het in plaats van aanscherping van de algemeen belanguitzondering niet beter is om het algemeen belang te operationaliseren en daarbij te concretiseren welke activiteiten daar wel en niet onder kunnen vallen. Ze vragen voorts hoe een dergelijke aanpak zich vanuit efficiëntie en een gelijk speelveld verhoudt tot mijn voorstel.
Het concretiseren welke activiteiten wel en niet onder het algemeen belang kunnen vallen zou kunnen neerkomen op een lijst met economische activiteiten waarvoor het (on)mogelijk is om de algemeen belanguitzondering te gebruiken. Het is de vraag of het mogelijk is een dergelijke lijst op te stellen. Economische activiteiten die overheden verrichten zijn niet allemaal vooraf te voorzien en zijn aan verandering onderhevig, waardoor een lijst steeds herzien zou moeten worden. Daarnaast zou bij de afweging of iets in het algemeen belang is, geen rekening meer kunnen worden gehouden met de omstandigheden van het geval zoals ook in het antwoord op bovenstaande eerste vraag uiteen is gezet.

De leden vragen zich ten slotte af of er in Nederland overheden zijn die economische activiteiten verrichten waarvoor zij zelf de condities, zoals heffingen, mogen bepalen, en vragen hoe ik dat beoordeel.
Het valt niet uit te sluiten dat er situaties zijn waarin een overheid een economische activiteit verricht en ook condities voor deze activiteit bepaalt. Zo kunnen overheden bijvoorbeeld vanuit een publiekrechtelijke bevoegdheid vergunningen verlenen die nodig zijn voor het verrichten van een bepaalde economische activiteit, en ook zelf de betreffende economische activiteit verrichten. Het is van belang dat in zulke situaties de schijn van belangenverstrengeling en oneigenlijke concurrentievoordelen worden voorkomen. Daarom vereist de Wet markt en overheid dat overheden in deze situaties functiescheiding toepassen. Een overheid mag niet dezelfde persoon betrekken bij zowel een economische activiteit als bij een publieke taak. Een overheid mag dus bijvoorbeeld niet een persoon die betrokken is bij het verrichten van een economische activiteit, ook een vergunningsaanvraag voor deze activiteit laten beoordelen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp